

## **Wajah Prakarsa Partisipatif: Dinamika Gagasan Reforma Agraria dan Gerakan Sosial di Indonesia Pasca 1998**

*Tri Chandra Aprianto*<sup>1</sup>

### **Abstract**

*This paper reconstructs the ideas and processes of agrarian reform movement in the post reformation era. It has been developed into political agenda and adopted in state level policy. The pattern of movement, therefore, is going to create and to enlarge the creative transformation by pulling together the active reform actors (activists) in state level and social movement activist. Although the agrarian reform agenda has been adopted by the state, the quality of policy implementation is still indistinguishable. At this point, the activists started to combine the movement by distributing them into the state level and grass roots movement. The agenda is aiming at proving the face of agrarian policy design and implementation that accomodates justice and sustainable development principles.*

**Kata-kata kunci:** Gerakan sosial baru di Indonesia, gerakan politik, Reforma Agraria, Actor Reform

### **Pengantar**

---

<sup>1</sup> **Tri Chandra Aprianto** adalah sejarawan yang sehari-hari menjadi staf edukasi Jurusan Sejarah, Fakultas Sastra, Universitas Jember dan Ketua Majelis Perwakilan Anggota Lingkar Pembaruan Desa dan Agraria (MPA KARSA) untuk periode 2005-2009, juga sebagai anggota Majelis Syarikat Indonesia (MSI) untuk periode 2007-2010. Kedua lembaga terakhir berkantor di Yogyakarta.

Pada awal abad XXI ini, upaya untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat dengan menjadikan gagasan mengubah struktur penguasaan agraria yang dikenal dengan istilah reformasi agraria mengemuka kembali. Gagasan yang awalnya lebih banyak dibincangkan oleh kalangan gerakan sosial di belahan dunia ketiga ini kembali menjadi salah satu pokok bahasan berbagai badan internasional dan negara. Walaupun dalam perspektif Bank Dunia, gagasan tersebut dipromosikan bagi kalangan petani kecil untuk masuk dalam mekanisme pasar.<sup>2</sup>

Tak terkecuali di Indonesia satu dekade terakhir, pihak penyelenggara negara mulai terlibat lebih aktif dalam perbincangan gagasan ini. Pidato politik Presiden Susilo Bambang Yudhoyono tanggal 31 Januari 2007 menyatakan secara eksplisit agenda reformasi agraria dengan prinsip tanah untuk keadilan dan kesejahteraan rakyat.<sup>3</sup> Untuk kali pertama rapat kabinet khusus membahas gagasan reforma agraria telah dilakukan tanggal 22 Mei 2007. Kemudian presiden juga menyiapkan rancangan Program Pembaruan Agraria Nasional (PPAN). Langkah ini merupakan rangkaian kebijakan reforma agraria yang berusaha untuk mengakhiri konflik agraria sekaligus juga berusaha meminimalisasi kemiskinan struktural.

Hal ini bisa dipahami, setidaknya oleh 2 (dua) hal mengapa pemerintah Indonesia terlibat aktif mengenai persoalan reforma agraria. Pertama bahwa hal ini bisa jadi karena desakan dari badan-badan Internasional terhadap pemerintah Indonesia untuk mempertimbangkan gagasan ini dalam rangka memerangi kemiskinan pedesaan. Kendati begitu, tidak bisa dilepaskan dari faktor kedua, yakni dorongan berbagai kekuatan gerakan sosial yang melawan penyingkiran masyarakat tani oleh model pembangunan pedesaan yang kapitalistik. Adanya desakan dari badan Internasional yang selama ini sangat dominan di Indonesia dan dorongan dari kekuatan arus bawah ini telah membuka kesempatan politik bagi dibincangkannya kembali gagasan tersebut di Indonesia.

Kemudian, pertanyaan kritisnya adalah bagaimana dinamika dan perubahan wajah rekonstruksi gerakan reforma agraria ketika ide tersebut diadopsi oleh negara? Dalam pembahasan ini saya tidak dalam rang-

---

<sup>2</sup> The World Bank, *World Development Report 2008, Agriculture For Development*.

<sup>3</sup> Pada kampanye pemilu 2004, Susilo Bambang Yudoyono sudah memasukkan gagasan ini menjadi materi kampanye politiknya.

ka membahas persoalan bagaimana jalannya gagasan populis tersebut di dalam pergulatan negara saat ini. Tulisan ini merupakan rekonstruksi bagaimana gerakan sosial di Indonesia melakukan dorongan dan bagaimana konsistensi gerakan sosial tetap dijalankan manakala gagasannya sudah masuk dalam negara serta bagaimana ketika tersendat oleh tindakan yang menolak gagasan tersebut.

### **“Politisasi” Reforma Agraria dalam Gerakan Sosial**

Pada dasarnya upaya penataan sumber-sumber agraria secara adil pernah diupayakan di Indonesia pada paruh pertama tahun 1960-an. Sebagai upaya penataan ulang tentu saja pada saat itu gerakan agraria digerakkan oleh upaya transformasi rakyat dan negara secara revolusioner.<sup>4</sup> Akan tetapi akibat meletusnya peristiwa 1965, upaya penataan ulang tersebut diganti dengan pengeloaan sumber-sumber agraria yang mengacu pada kebijakan ekonomi liberal yang dalam prakteknya melibatkan unsur militer. Menurut Hobsbawm terjadi proses pemutusan hubungan dengan kelembagaan masyarakat (khususnya petani).<sup>5</sup> Posisi petani sebagai warga mayoritas di Indonesia tidak lagi terlibat sebagai subyek dalam proses pembangunan.

Ketika Pemerintah Orde Baru mulai berkuasa, penguasaan dan pemanfaatan sumber-sumber agraria lebih ditujukan pada eksploitasi hutan hujan tropis di Luar Jawa.<sup>6</sup> Sekaligus lebih memperkuat posisi perusahaan-perusahaan pertambangan di Jawa dan Luar Jawa melalui berbagai peraturan perundangan yang melegitimasi eksploitasi sumber-sumber agraria oleh sektor swasta dalam dan luar negeri tanpa pertimbangan ekologi serta sosial.

Sejak “dimatikannya” gerakan rakyat oleh rezim politik Orde Baru, upaya untuk mengkritisi kebijakan pembangunan masih terus di-

---

<sup>4</sup> Saat itu semangat untuk keluar dari jebakan tradisi feodal dan sistem kolonial masih sangat kuat. Sehingga cita rasa dalam praktek politik saat itu sangat diwarnai oleh nuansa revolusi.

<sup>5</sup> Eric Hobsbawm. (1995) *Age of Extremes: The Short Twentieth Century 1914-1991*, London: Abacus Books, hlm. 288-289

<sup>6</sup> Christopher Barr. (1999). *Discipline and Accumulate: State Practice and Elite Consolidation in Indonesia's Timber Sector, 1967-1998*, M.Sd. Thesis, Ithaca (NY): Cornell University

lakukan. Kelahiran gerakan sosial baru di Indonesia<sup>7</sup> tidak bisa dilepaskan dari hadirnya organisasi non pemerintah (Ornop) sebagai aktor kritis terhadap pembangunan di tingkat lokal, nasional, dan internasional.<sup>8</sup> Munculnya 'pendekatan berbasis hak asasi manusia (HAM)' dalam pembangunan termasuk "hak-hak masyarakat adat (*indigenous peoples*)" melahirkan proses pengorganisasian rakyat dalam rangka gerakan sosial.

Akan tetapi tidak bisa dinafikan, adanya kesadaran dari rakyat sendiri yang melakukan perlawanan atas praktek politik akibat dari kebijakan pembangunan pemerintah. Perlawanan petani Jenggawah, Jember (Jawa Timur) merupakan salah satu contoh tumbuhnya kesadaran dari rakyat tani. Pada 1979, petani Jenggawah melakukan perlawanan terhadap perilaku dari perusahaan perkebunan milik negara yang didukung penuh oleh *apparatus* kekerasan negara. Contoh lain datang dari rakyat di Kedung Ombo yang melakukan perlawanan atas hilangnya hak atas tanah akibat proyek pembangunan. Dimana sejak 1985 rakyat di Kedung Ombo sudah mengalami ketidaktenangan dalam hidupnya akibat rencana proyek waduk.<sup>9</sup> Kemudian disusul berbagai perlawanan rakyat tani di berbagai daerah pada dekade awal 1990-an, seperti Badega, Garut dan Gunung Batu, Sukabumi (keduanya di Jawa Barat) dan berbagai daerah lain.

Hadirnya ornop dan lahirnya kesadaran rakyat tani mendorong terbentuknya organisasi rakyat diberbagai daerah sehingga menandai munculnya kembali gerakan sosial di Indonesia. Diawali oleh protes sekelompok masyarakat tani yang berkembang menjadi keresahan bersama dan akhirnya melakukan perlawanan secara terorganisasi kendati masih bersifat lokalistik. Hal ini merupakan upaya emansipasi dari kelompok

<sup>7</sup> Gerakan sosial yang berkembang saat ini sangat berbeda dengan gerakan sosial pada masa pra 1965. Pada pra 1965, tumbuh kembangnya gerakan sosial di Indonesia beririsan dengan keberadaan partai politik. Sementara yang berkembang sekarang ini merupakan anti tesis dari keberadaan partai politik yang telah dimandulkan oleh sistem politik.

<sup>8</sup> Kemunculan Ornop di Indonesia sebagai bagian dari kritik dari gagasan pembangunanisme. Adapun cara yang ditempuh oleh kalangan Ornop ini adalah melakukan kerja-kerja pemberdayaan dan advokasi masyarakat yang tidak diuntungkan akibat jalannya pembangunan yang tidak adil.

<sup>9</sup> Untuk persoalan pelanggaran HAM, lebih detailnya dapat dilihat pada buku yang merupakan hasil Kajian Bersama Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat & Lawyer Committee for Human Rights, *Atas Nama Pembangunan; Bank Dunia dan Hak Asasi Manusia di Indonesia*, (Jakarta: ELSAM, 1995), hal. 69-130.

yang tidak diuntungkan oleh sistem politik-ekonomi akibat rezim yang lebih menghamba pada kekuatan kapital. Usaha pelibatan diri secara lebih jauh dalam rangka melahirkan kebijakan pembangunan yang berpihak pada masyarakat di lapisan paling bawah. Sekaligus gerak pembebasan manusia dari segala hal yang mencegah atau menghambat proses kreatif manusia. Munculnya gerakan sosial, walau masih embrional tersebut, pada tingkat tertentu merupakan bagian dialektika untuk melakukan perubahan kebijakan atas proses pembangunan yang tidak adil. Bahwa dalam proses dialektika selalu menuntut kehadiran pranata baru sebagai konsekuensi berubahnya struktur sosial.

Pada dasawarsa 1990-an, tercatat kehadiran berbagai organisasi petani yang muncul berkat pertemuan ornop dan kesadaran rakyat. Berbagai organisasi tani lokal di beberapa kota di beberapa propinsi mulai marak hingga akhirnya pada tahun 2005 bergabung dalam Federasi Serikat Petani Indonesia (FSPI). Kemudian muncul juga organisasi yang secara spesifik membicarakan isu reforma agraria yaitu Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA). Awalnya merupakan gabungan ornop dan individu, tapi dalam perjalanannya KPA sudah sebagai representasi dari gagasan organisasi tani yang ada di berbagai daerah di Indonesia. Harus diakui kehadiran organisasi yang bersifat nasional sebagai manifestasi dari gerakan sosial tidak lepas dari dorongan kalangan ornop. Pada satu dekade terakhir, dinamika politik gerakan sosial di sektor gerakan tani ini mengalami pasang surut. Bertemu untuk berpisah, begitu juga sebaliknya.

Cakupan isu yang diangkat tidak lagi sebatas perlawanan atas perampasan serta pengusuran hak masyarakat atas pengelolaan dan pemanfaatan sumber-sumber agraria. Namun isu yang diangkat sudah meluas pada proses yang berupaya mengurai krisis ekologi, bencana pembangunan, dan krisis sosial yang terjadi karena kegagalan kelembagaan dan kebijakan pembangunan. Penataan ulang atas penguasaan dan pemanfaatan sumber-sumber agraria di Indonesia (reforma agraria) menjadi tuntutan utamanya. Dalam satu dokumen KPA dicatat ada 3 (tiga) arena pertempuran utama reforma agraria di Indonesia: (i) level negara dan politik pemerintah; (ii) arena publik yang luas; dan (iii) level pengorganisasian dan penguatan organisasi rakyat.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Dokumen, Laporan Pertanggungjawaban Ketua BP-KPA 1995-1998, disampaikan pada Musyawarah Nasional KPA, Yogyakarta, 5-8 Desember 1998.

Semakin meluasnya gerakan sosial yang kemudian didukung oleh kesempatan politik pada 1998 (reformasi politik) mendorong arena "bertempuran" di level negara dan politik pemerintahan semakin terbuka. Setidaknya ada 2 (dua) pendekatan yang dilakukan oleh kalangan gerakan sosial dalam rangka memasuki ruang politik kenegaraan. *Pertama*, mendorong keterlibatan tokoh atau pemimpin dari gerakan sosial untuk memasuki ranah politik praktis dari tingkat yang paling rendah yaitu kepala desa maupun level eksekutif dan legislatif baik lokal maupun nasional. *Kedua*, menyiapkan upaya-upaya untuk melakukan intervensi dan mempengaruhi agenda-agenda negara dalam rangka pelaksanaan agenda gerakan sosial.

Berangkat dari 2 (dua) alasan tersebut, berbagai serikat tani kemudian mendorong upaya untuk memasuki ranah politik praktis dalam rangka membuka peluang jalannya gagasan dari gerakan sosial. Dengan harapan ketika dapat memasuki ruang politik, gagasan reforma agraria yang sebelumnya menjadi isu di luar kekuasaan untuk lebih didorong masuk menjadi bagian pembahasan dalam pemerintahan. Di bawah ada beberapa contoh yang dilakukan oleh beberapa organisasi rakyat dalam rangka memasuki ranah politik pemerintahan.

Apa yang dilakukan oleh Serikat Tani Bengkulu (STAB) merupakan contoh terbaik bagaimana organisasi gerakan tani ini "bertarung" pada level negara dan politik pemerintah. STAB dalam memperluas wilayah dan keanggotaannya dilakukan sejalan dengan organisasi rakyat lainnya yaitu Serikat Nelayan Bengkulu (SNeB) dan Himpunan Pedagang Mandiri Bengkulu (HPMB). Keterikatan antara 3 (tiga) organisasi gerakan sosial tersebut terletak pada peranan aktivis Perkumpulan Kantor Bantuan Hukum Bengkulu (PKBHB). Mereka secara intensif melakukan upaya-upaya pengorganisasian dan pembelaan hukum pada kasus-kasus yang dihadapi komunitas petani, nelayan dan pedagang di wilayah Bengkulu.<sup>11</sup>

Pada kongres STAB ke-2 September 2001, dicapai kesepakatan untuk memasuki arena bertempur di level negara dan politik pemerintah. Tentu saja perjuangan ini tidak seperti partai politik yang sering mengha-

---

<sup>11</sup> Pola perluasan yang dilakukan sangat mencerminkan pola pengorganisasian politik yang tidak lagi sekedar berbasiskan wilayah atau kelompok berkasus. Pembentukan kepengurusan dilakukan hingga tingkat bawah, sebagai konsekuensi dari masuknya gerakan sosial ke ranah politik praktis.

lalkan uang untuk menggalang suara. Kendati begitu perjuangan tersebut akhirnya membuahkan hasil dimana Muspani sebagai tokoh pemuda terpilih menjadi anggota DPD RI untuk periode 2004-2009.

Begitu juga dengan apa yang dilakukan oleh Organisasi Rakyat Independen (ORI) Sumatera. Pada 10 Desember 2001, bersamaan dengan peringatan hari hak asasi manusia (HAM) sedunia, sebanyak 21 organisasi rakyat dari berbagai wilayah se-Sumatera berkumpul di Bengkulu. Mereka berkumpul untuk meneguhkan rasa kebersamaan tentang perjuangan nasib dalam rangka membangun kekuatan politik rakyat.<sup>12</sup> Saat itulah ORI didirikan.

ORI Sumut sendiri pada periode 2004-2006 telah memiliki anggota organisasi rakyat di tingkat kabupaten dan 1 organisasi federasi tingkat propinsi. Anggota-anggotanya adalah: (i) Asosiasi Petani Nusantara (ASTANUSA); (ii) Himpunan Serikat Perempuan Indonesia (HAPSARI); (iii) Serikat Perempuan Indonesia (SPI) Deli Serdang; (iv) Serikat Perempuan Indonesia (SPI) Simalungun; (v) Serikat Perempuan Indonesia (SPI) Labuhan Batu; (vi) Serikat Petani Perempuan dan Nelayan (SPPN) Sedang Bedagai; (vii) Solidaritas Perempuan (SP) Deli Serdang; (viii) Serikat Buruh Kebun (SerBuk) Indonesia; ix) Serikat Nelayan Merdeka (SNM) Serdang Bedagai.<sup>13</sup>

Selama ini praktek politik dari organisasi gerakan sosial hanya menjadikan kadernya sebagai *community organizer*. Kader dari gerakan sosial hanya melakukan pengorganisasian dalam rangka pemberdayaan komunitas-komunitas yang tidak diuntungkan oleh sistem politik. Berbagai pendidikan yang dilakukan meliputi pemahaman tentang: (i) pemetaan kondisi eksternal yang meliputi aspek sosial, hukum, politik, ekonomi dan budaya; (ii) pemetaan kondisi internal organisasi dan personal organisasi yang meliputi penilaian terhadap struktur organisasi, penilaian terhadap ketersediaan perangkat organisasi, dan pelaksanaan misi organisasi.

Kegiatan pendidikan diyakini belumlah cukup melahirkan kebijakan yang berpihak pada masyarakat khususnya petani. Sehingga yang dibutuhkan kemudian lahirnya seorang kader dari gerakan sosial yang tidak saja "bertarung" dalam arena politik, tapi juga minimal memiliki

---

<sup>12</sup> Lebih lengkapnya lihat Dokumen "Sekretariat Bersama Organisasi Rakyat Independen", Ori – Sumut.

<sup>13</sup> *Ibid*

kemampuan untuk mempengaruhi agenda-agenda politik formal. Hal itu dilakukan tidak saja pada level politik nasional, tapi juga di level yang paling rendah, yaitu kepala desa. Harapannya bahwa pelaksanaan gagasan reforma agraria nantinya dapat dilakukan di tingkat desa. Desa menjadi tempat *exercise* dalam rangka mewujudkan kedaulatan desa.

Apa yang dilakukan oleh STAB dan ORI juga berkembang di berbagai organisasi gerakan petani di seluruh Indonesia. Praktek politik seperti ini juga dilakukan di Organisasi Tani Jawa Tengah (Ortaja). Salah satu yang dilakukan oleh Ortaja seperti yang dilakukan di Kabupaten Batang dan Pekalongan. Terdapat beberapa anggota dari organisasi gerakan sosial ini yang kemudian menjadi Kepala Desa. Tidak ketinggalan pula di daerah di Jawa Timur juga melakukan hal yang sama. Untuk memperkuat organisasi tani, mula-mula dikembangkan organisasi tani di tiap kabupaten. Kemudian mereka melakukan "fusi" seperti yang terjadi di daerah Jember, Lumajang, Situbondo, Bondowoso dan Banyuwangi. Berbagai organisasi tani di berbagai daerah tersebut mendorong lahirnya Paguyuban Petani Tapal Kuda (PPTK). Beberapa anggotanya juga telah menjadi kepala desa. Penguatan organisasi di tingkat bawah ini nantinya diharapkan gayung bersambut dengan keberhasilan di tingkat nasional.

Sementara itu KPA sendiri, sebagai lembaga yang disepakati oleh berbagai organisasi tani guna mengusung gagasan reforma agraria, sejak terbukanya ruang politik secara cepat melakukan serangkaian kegiatan dalam rangka "intervensi" ke ranah politik pemerintahan. Memang setelah lengsernya pimpinan Orde Baru pada 1998, untuk sesaat banyak orang menaruh harapan bahwa akan terjadi perubahan drastis di segala bidang, termasuk dalam hal keagrariaan. KPA menginisiasi upaya lahirnya TAP MPR IX tahun 2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam. Diharapkan menjadi sebuah kebijakan payung yang berangkat dari prakarsa dari bawah yang bersifat transformatif. Semula hal ini dianggap sebagai kebangkitan kembali semangat reforma agraria di Indonesia. Akan tetapi, jauh panggang dari api, ternyata tindak lanjutnya juga tersendat-sendat.

Sementara itu konflik berkepanjangan di sektor agraria masih terus berjalan hingga era pasca 1998. Menurut catatan KPA, sepanjang tahun 2007 terjadi peningkatan eskalasi kekerasan terhadap petani. Sedangkan terjadi 80 kasus konflik agraria struktural di seluruh Indone-



sia yang terjadi di wilayah perkebunan dan kehutanan. Sementara tanah yang menjadi objek sengketa seluas 163.714,6 Ha yang melibatkan sebanyak 36.656 KK. Ironisnya sebanyak 10.958 KK diantaranya dipaksa keluar dari lahan sengketa dan 208 rumah rakyat dibakar. Dalam konflik itu 9 orang meninggal dunia (1 orang polisi, 2 orang satpam dan 6 orang warga). Sebanyak 255 orang ditahan polisi, 129 di antaranya disiksa dan beberapa mengalami cacat.<sup>14</sup>

Sementara itu kasus masa lampau sepanjang tahun 1970 – 2001 belum pernah disentuh. Masih menurut dokumen KPA sebanyak 1.753 kasus yang tersebar di Indonesia yang meliputi 2.834 desa/kelurahan, 1.355 kecamatan di 286 daerah (Kabupaten/Kota). Adapun luas tanah objek sengketa tak kurang dari 10.892.203 Ha dan mengorbankan 1.189.482 KK.

Dalam rangka upaya penyelesaian konflik tersebut, kalangan gerakan sosial menggagas Pembentukan Komisi Nasional untuk Penyelesaian Konflik Agraria (KNUPKA) yang pembentukannya dimandatkan via Komnas HAM. Sepanjang Oktober 2003 sampai dengan September 2004 bekerja untuk mewujudkan kelembagaan ini.<sup>15</sup> Pada hari Senin, 26 Juli 2004, para penggagas KNUPKA yang dipimpin Abdul Hakim Garuda Nusantara (Ketua Komnas HAM) melaksanakan audiensi dengan Presiden RI, Megawati Soekarnoputri. Secara substansi gagasan tersebut diterima dengan baik oleh Presiden. Tinggal pembentukan payung hukum yang melegitimasi keberadaan kelembagaan ini dibentuk kemudian.

Kendati demikian, proses politik dalam rangka menghadirkan institusi yang dapat menyelesaikan sengketa agraria di Indonesia tidak segera diwujudkan. Tahun 2004 terjadi pergantian kekuasaan dari Megawati ke Susilo Bambang Yudhoyono. Bagi Presiden, melalui surat Menteri Sekretaris Negara (Yusril Ihza Mahendra), secara implisit menyatakan ketidaksetujuannya atas hadirnya kelembagaan tersebut. Presiden meng-

---

<sup>14</sup> Lihat Catatan Akhir Tahun KPA Atas Dinamika Politik Agraria Tahun 2007 dan Proyeksi Tahun 2008, *Reforma Agraria: Antara Harapan dan Hambatan*, Jakarta, 27 Desember 2007.

<sup>15</sup> Dari kalangan aktivis yang terlibat adalah Noer Fauzi, Dianto Bachriadi, Usep Setiawan dan Erpan Faryadi (KPA), Sandra Moniaga dan Rikardo Simarmata (HuMA), Ridha Saleh (WALHI), Syaiful Bahari (Bina Desa), Faraj Ridla (YP2AS), dan Rina Kusuma (Pokja PA-PSDA). Sementara dari kalangan akademisi Gunawan Wiradi, Prof. Sediono MP Tjondonegoro, DR. Hariadi Kartodihardjo (IPB), dan Prof. Maria SW Sumardjono (UGM).

anggap penanganan konflik agraria dapat dilakukan melalui penajaman fungsi dan kewenangan yang ada di BPN.<sup>16</sup>

Tidak kenal lelah, sebagai bagian dari gerakan sosial di Indonesia, KPA melakukan serangkaian kegiatan dalam rangka memanfaatkan ruang politik pemerintahan. Pada tahu 2006 di bawah Kepala Badan Pertanahan Nasional (BPN) yang baru, Dr. Joyo Winoto seolah-olah pemerintah memang berniat melaksanakan reforma agraria. Walaupun dalam tataran praktek, berbagai gagasan yang dicanangkan oleh pemerintah melalui BPN belum pernah dilaksanakan. Selama kepemimpinan Dr. Joyo Winoto tampaknya hubungan BPN-RI dengan kalangan aktifis KPA terwujud dalam penerimaan BPN oleh kalangan gerakan sosial.

### **Prakarsa Transformatif**

Berangkat dari gambaran di atas, pada era reformasi tampaknya gerakan sosial di Indonesia memandang perlunya memasuki ranah pemerintahan. Alasannya adalah penanganan krisis ekonomi nasional akibat pembangunan yang berorientasi pertumbuhan menafikan kekuatan rakyat. Oleh karena itu dibutuhkan suatu perencanaan kebijakan dan pelaksanaan sumber-sumber agrarian yang transformative dalam kerangka pembangunan berkelanjutan.

Memang istilah transformatif ini kerap diartikan sebagai perubahan menyeluruh yang akan menyulitkan banyak pihak sehingga timbul penolakan terhadap suatu upaya perubahan sosial. Dalam beberapa hal, transformasi pola pembangunan memang memerlukan perubahan-perubahan mendasar dalam hal kebijakan dan implementasinya. Akan tetapi transformasi tersebut tidak harus dimulai dari awal, melainkan dengan belajar serta adaptasi dari beberapa prakarsa yang sudah ada baik di tingkat masyarakat akar rumput maupun di level pemerintah. Di tengah-tengah citra krisis dan bencana, prakarsa tersebut sering terlupakan dan terabaikan padahal bisa menjadi landasan untuk membuat kebijakan pembangunan yang transformatif.<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> Penolakan Presiden tersebut tertuang dalam Surat Mensesneg Nomor B-708/M.Sesneg/10/2005 (25 Oktober 2005), menjawab surat Wakil Ketua Komnas HAM Nomor 114/Watua/VII/2005 (7 Juli 2005), perihal: Usulan Pembentukan KNuPKA.

<sup>17</sup> Lihat dalam Hariadi Kartodihardjo dan Hira Jhamtani, *Politik Lingkungan dan*

Secara politik tuntutan perubahan transformatif ini sudah diwujudkan oleh pelaku politik di Indonesia. Terbukanya ruang politik pasca 1998, melahirkan adanya kebutuhan legitimasi dan dukungan “suara” dari kalangan petani pedesaan. Situasi politik yang demikian menunjukkan proses pertemuan keseimbangan baru dalam praktek politik yaitu terjadi interaksi antara masyarakat sipil di satu pihak dengan negara di pihak lain.<sup>18</sup>

Kendati pada level yang lebih tinggi proses partisipasi belum terbuka, akan tetapi pada titik ini sudah tersedia *actor pro reform* yang dapat menjamin *intersectional programme* antara gagasan prakarsa transformatif dari bawah dengan para penyelenggara negara (*informal institution* dengan *formal institution*). Ini nantinya dapat memperbaiki kinerja pemerintah sekaligus mendorong proses demokratisasi dalam melahirkan pengelolaan suatu kebijakan yang melibatkan rakyat. Selama ini kebijakan di wilayah rezim agraria sedemikian otoriter dan cenderung mengisolasi proses pengambilan kebijakan dari keterlibatan kekuatan-kekuatan alternatif dalam masyarakat.

Dalam konteks upaya pelaksanaan reforma agraria di Indonesia, wujud dari prakarsa transformatif itu baru tersedia dalam bentuk *actor reform* yang aktif. Kalimat yang dicetak merah tetap aja begitu, tapi aku usul aku tambah satu kalimat ini. Artinya telah terdapat pejabat negara yang mau melibatkan diri dalam proses perbincangan isu populis ini. Gerakan sosial di Indonesia baru bisa melakukan komunikasi politik dengan representasi penyelenggara negara, dalam hal ini BPN. Semua upaya pemerintah untuk menjalankan Program Pembaruan Agraria Nasional yang disampaikan dalam pidato politik Presiden RI Susilo Bambang Yudhoyono (31 Januari 2007) masih sebatas rencana.

Setidaknya, selain belum ada keseriusan pemerintah untuk merubah arah dari orientasi pembangunan nasional, reforma agraria dapat digunakan oleh negara sebagai pusat untuk melanjutkan proses *state building*-nya. Selain itu, ketidakseriusan tersebut memiliki keterkaitan erat dengan program-program dari lembaga-lembaga ekonomi internasional

---

*Kekuasaan di Indonesia*, (Jakarta: Equinox, 2006), hal 222.

<sup>18</sup> J. Fox, (1990) “Editor’s Introduction”, dalam *The Journal of Development Studies*, Special Issue on The Challenges of Rural Democratization: Perspective from Latin America and The Philipines, Vo 26, July 1990

seperti World Bank. Sehingga gagasan populis ini harus berjalan tersendat-sendat. Memang terkesan yang terjadi adalah proses yang sering disebut orang dengan istilah "*pseudo-reform*" saja.

Kendati begitu langkah dari gerakan sosial di Indonesia dalam rangka mendesakkan gagasan reforma agraria ke ranah politik pemerintahan masih membutuhkan tahapan yang lebih serius. Upaya mempengaruhi atau bahkan melakukan intervensi atas berbagai kebijakan terus dilakukan. Selain itu penyiapan kader dari kalangan gerakan sosial untuk masuk dalam ranah politik pemerintahan, baik di tingkat yang paling bawah hingga ke level yang lebih tinggi.

Tidak ketinggalan pula perlunya dukungan dari kalangan akademisi yang memiliki keberpihakan atau malah bergabung dengan kelompok gerakan sosial di Indonesia. Sebagaimana diketahui studi-studi dengan tema pokok reforma agraria mengemuka kembali. Tersedia banyak naskah akademik yang mengevaluasi jalannya program yang mempromosikan pendekatan pasar atas pelaksanaan reforma agraria. Tentu saja arahnya sangat jelas yaitu pelaksanaan reforma agraria berdasar atas manajemen dan administrasi pertanahan dari Bank Dunia.<sup>19</sup> Tulisan Borrás (2007) merupakan karya dari kalangan akademisi tentang kritik atas upaya dilaksanakannya gagasan reforma agrarian yang pro masyarakat miskin.<sup>20</sup> Dan masih banyak lagi naskah tentang reforma agraria di berbagai negara.

Kebangkitan studi agraria ini yang memiliki kaitan dengan gerakan sosial juga merembes ke Indonesia. Seperti yang dilakukan oleh Lingkaran Pembaruan Desa dan Agraria (KARSA) yang banyak melakukan *exercise* dengan riset-riset akademik demi terwujudnya pelaksanaan reforma agraria dan pembaruan pedesaan yang terintegrasi kedalam kebijakan negara baik di tingkat desa, kabupaten, maupun nasional. Dalam prakteknya KARSA membangun wilayah lingkaran belajar yang dapat bersifat tematik/topik dalam rangka membangun rute reforma agraria dan pedesaan dari suatu wilayah tertentu.<sup>21</sup>

---

<sup>19</sup> Lihat pada buku *Land Policies for Growth and Poverty Reduction World Bank Policy Research Report*.

<sup>20</sup> Borrás Jr, Saturnino M, (2007), *Pro-Poor Land Reform; a Critique*, Ottawa: The University of Ottawa Press

<sup>21</sup> Dokumen Karsa, Gagasan Membangun Program Karsa ke Depan, 2005.

Tidak kalah lincahnya, Lingkaran Belajar Reforma Agraria (LIBRA), yang melakukan serangkaian belajar di berbagai kampus perguruan tinggi di Indonesia (IPB, UI, UGM, STPN, UIN Ciputat) untuk mempelajari secara kritis berbagai teori dan praktek reforma agraria secara komparatif maupun tematik. Tidak ketinggalan pula dengan Sajogyo Institut (SAINS) yang didirikan oleh Ilmuwan Agraria yang sangat berwibawa Prof. Dr. Sajogyo beserta para koleganya, yang didirikan pada tahun 2005. Para aktifis SAINS ini melanjutkan pemikiran dan studi-studi reforma agraria yang selama ini telah dikembangkan oleh para pendahulunya diantaranya Prof. Dr. Sajogyo, Prof. Dr. Sediono Tjondronegoro dan Gunawan Wiradi.

Dua institusi terakhir tersebut mengembangkan pemikiran tentang reforma agraria di Indonesia sekaligus memperkuat posisi interaksi antara masyarakat sipil dengan pihak pemerintah. Muncul juga peranan dari *actor reform* seperti Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional (STPN) yang telah memberi peluang bagi jalannya proses lingkaran belajar tersebut.

### Untaian Penutup

Paparan tersebut merupakan rekonstruksi sekilas bagaimana gerakan sosial pasca Orde Baru di Indonesia tumbuh kembali. Wajah Gerakan ini memiliki warna yang berbeda dengan gerakan sosial pada masa Orde Baru. Sebelum reformasi, gerakan sosial di Indonesia lebih sebagai komite aksi perlawanan atas sistem politik yang tidak adil yang lebih membuka peluang bagi proses akumulasi kapital.

Gerakan sosial pada pasca reformasi, khususnya gerakan petani, sudah mulai memasuki ranah politik pemerintahan. Setidaknya telah terjadi proses interaksi antara masyarakat sipil dengan pihak penyelenggara negara. Kendati begitu, proses ini lebih sebagai prakarsa partisipatif dari kalangan gerakan sosial sendiri. Sementara pihak penyelenggara negara sendiri belum secara utuh menampilkan perubahannya, kecuali dalam komunikasinya yang diwakili oleh kalangan *actor reform active* yang kebanyakan berada di pemerintahan.

Dukungan bagi kalangan gerakan sosial di Indonesia datang juga dari kalangan akademisi. Kelompok ini merupakan kelanjutan dari or-nop yang memiliki pengetahuan dalam rangka mendorong cita-cita gerakan sosial di Indonesia. Meskipun begitu semua itu masih dalam proses, mengingat cita-cita untuk mewujudkan reforma agraria di Indonesia se-

bagaimana dijanjikan oleh Pemerintahan Susilo Bambang Yudoyono dalam implementasinya belum seperti yang diharapkan.

\*\*\*

## Daftar Pustaka

- Barr, Christopher, (1999). *Discipline and Accumulate: State Practice and Elite Consolidation in Indonesia's Timber Sector, 1967-1998*, M.Sd. Thesis, Ithaca (NY): Cornell University.
- Borras Jr, Saturnino M, (2007), *Pro-Poor Land Reform; a Critique*, Ottawa: The University of Ottawa Press.
- Christodoulou, Demitrios (1990), *The Unpromised Land: Agrarian Reform and Conflict Worldwide*. London. Zed book.
- El-Ghonemy, M. Riad (2007), *The Crisis of Rural Poverty and Hunger. An Essay on the Complementary Between Market- and Government-Led Land Reform for Solution*. London and New York. Routledge
- Fox, J, (1990) "Editor's Introduction", dalam *The Journal of Development Studies*, Special Issue on The Challenges of Rural Democratization: Prespective from Latin America and The Philipines, Vo 26, July 1990.
- Gunawan Wiradi, (1981), "Pola Penguasaan Tanah dan Reforma Agraria", Dalam Sediono MP Tjondronegoro dan Gunawan Wiradi (eds): *Dua Abad Penguasaan Tanah di Jawa*. Jakarta- PT Gramedia Untuk Yayasan Obor Indonesia.
- , (2002): *Reforma Agraria: Perjalanan Yang Belum Berakhir*. Insist Press Bekerjasama dengan KPA dan Pustaka Pelajar. Yogyakarta.
- Hariadi Kartodihardjo dan Hira Jhamtani, (2006) *Politik Lingkungan dan Kekuasaan di Indonesia*, Jakarta: Equinox.
- Hobsbawm. Eric. (1995), *Age of Extremes: The Short Twentieth Century 1914-1991*, London: Abacus Books.

Joyo Winoto, (2007), *Reforma Agraria dan Keadilan Sosial*. Orasi Ilmiah di IPB. 1 September 2007

Kajian Bersama Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat & Lawyer Committee for Human Rights, (1995) *Atas Nama Pembangunan; Bank Dunia dan Hak Asasi Manusia di Indonesia*, Jakarta: ELSAM

#### **Dokumen-Dokumen:**

1. Catatan Akhir Tahun KPA Atas Dinamika Politik Agraria Tahun 2007 dan Proyeksi Tahun 2008, *Reforma Agraria: Antara Harapan dan Hambatan*, Jakarta, 27 Desember 2007.
2. Dokumen "Sekretariat Bersama Organisasi Rakyat Independen", Ori – Sumut.
3. Dokumen Karsa, Gagaan Membangun Program Karsa ke Depan, 2005.
4. Laporan Pertanggungjawaban Ketua BP-KPA 1995-1998, disampaikan pada Musyawarah Nasional KPA, Yogyakarta, 5-8 Desember 1998.
5. Surat Mensesneg Nomor B-708/M.Sesneg/10/2005 (25 Oktober 2005), menjawab surat Wakil Ketua Komnas HAM Nomor 114/Watua/VII/2005 (7 Juli 2005), perihal: Usulan Pembentukan KNUPKA.
6. The World Bank, World Development Report 2008, Agriculture For Development
7. Land Policies for Growth and Poverty Reduction World Bank Policy Research Report.